



# UNODC

Управление Организации Объединенных Наций  
по наркотикам и преступности  
Программный офис в Кыргызской Республике



## ОТЧЕТ ОБЗОРНОЙ МИССИИ ПО ВОПРОСАМ СОДЕЙСТВИЯ РЕФОРМИРОВАНИЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

в рамках проекта Управления ООН по наркотикам и преступности «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию», реализуемого при поддержке Фонда миростроительства ООН

8 - 20 июня 2014 года

Отчет обзорной миссии подготовлен в рамках реализации Постановления Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года № 220 «О мерах по реформированию органов внутренних дел Кыргызской Республики». В настоящей публикации представлены основные выводы и рекомендации обзорной миссии, которая была проведена в рамках проекта Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию» при поддержке Фонда миростроительства ООН.

Публикация предназначена для представителей государственных органов и гражданского общества, участвующих в вопросах реформирования органов внутренних дел, а также читателей, проявляющих интерес к правовым вопросам.

Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают точку зрения ООН, ее программ/проектов или правительств.



## **Содержание**

<b>Список сокращений .....</b>	<b>4</b>
<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>Раздел 1. Представленность и роль женщин в органах внутренних дел.....</b>	<b>7</b>
<b>Раздел 2. Представленность и роль этнических меньшинств в органах внутренних дел.....</b>	<b>12</b>
<b>Раздел 3. Эффективность системы подачи жалоб и заявлений граждан.....</b>	<b>18</b>
<b>Раздел 4. Эффективность взаимодействия милиции и общества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений.....</b>	<b>21</b>
<b>Раздел 5. Выводы и рекомендации.....</b>	<b>25</b>
<b>Приложение 1: Краткая информация о проекте.....</b>	<b>29</b>

## Список сокращений

<b>ГУВД</b>	-	Городское управление внутренних дел
<b>ГУРЛС</b>	-	Главное управление по работе с личным составом
<b>ГУОБ</b>	-	Главное управление общественной безопасности
<b>ИВС</b>	-	изолятор временного содержания
<b>ИДН</b>	-	Инспекция по делам несовершеннолетних
<b>КР</b>	-	Кыргызская Республика
<b>МВД</b>	-	Министерство внутренних дел
<b>МСУ</b>	-	местное самоуправление
<b>НПО</b>	-	неправительственная организация
<b>ОВД</b>	-	органы внутренних дел
<b>ОПЦ</b>	-	общественно - профилактический центр
<b>ПОМ</b>	-	поселковое отделение милиции
<b>РОВД</b>	-	районное отделение внутренних дел
<b>УНП ООН</b>	-	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
<b>ФХУ</b>	-	финансово – хозяйственное управление
<b>ЦОР</b>	-	Центр оперативного реагирования

## Введение

С 2014 года при поддержке Фонда миростроительства ООН Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН) реализует проект «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию». Основным бенефициаром проекта является Министерство внутренних дел Кыргызской Республики (МВД). Краткая информация о проекте представлена в Приложении I.

Основная цель проекта - повышение общественного доверия к органам внутренних дел (ОВД) Кыргызской Республики (КР). Данная цель будет достигнута посредством увеличения участия и представленности женщин и меньшинств в ОВД; усовершенствования системы подачи жалоб, а также усиления гражданского контроля за деятельностью органов внутренних дел и поддержки механизмов для ведения диалога между органами внутренних дел, органами местного самоуправления и населением.

Данные направления соответствуют национальным приоритетам, обозначенным в Национальной стратегии устойчивого развития, Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений, постановлении Правительства КР «О мерах по реформированию органов внутренних дел КР» и Национальном плане действий по реализации резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о роли женщин в обеспечении мира и безопасности.

Для реализации проекта руководящим комитетом Фонда миростроительства Кыргызской Республики выбраны следующие 14 приоритетных районов и городов:

- Лейлекский и Кадамжайский районы, Баткенская область;
- Ноокатский, Кара-Сууйский и Кара-Кульджинский районы, Ошская область;
- Город Ош;
- Ала-Букинский, Аксы́йский, Сузакский районы и город Джалал-Абад, Джалал-Абадская область;
- Кара-Бууринский район, Таласская область;
- Джумгалский район, Нарынская область;
- Джеты-Огузский район Иссык-Кульская область;
- Аламединский район, Чуйская область.

Для определения пилотных отделений милиции в выбранных районах и городах совместная комиссия провела оценочную миссию в период с 8 по 20 июня 2014 года. В состав комиссии входили сотрудники МВД КР, независимых экспертов и сотрудников проекта.

От МВД КР в миссии участвовали: Монокбаев Э.К., полковник милиции, начальник управления кадрового обеспечения Главного управления по работе с личным составом (ГУРЛС); Аралбаев Р.Ч., полковник милиции, заместитель начальника Центра оперативного реагирования (ЦОР); Айдаркул Каана, полковник милиции, начальник кафедры общественно-политических дисциплин Академии МВД; Боронбаев А.Э., капитан милиции, инспектор по делам несовершеннолетних (ИДН) Главного управления общественной безопасности (ГУОБ); и Сарыбаев Т.Т., подполковник милиции, главный инспектор Финансово – хозяйственного управления (ФХУ).

От УНП ООН в миссии участвовали: Маркверинг К., международный координатор проекта; Сариева М.Б., национальный координатор проекта, Бечелова Ж.М., административный ассистент проекта, Алиева Г.М., эксперт проекта, и Сабилов А. А., эксперт проекта.

В приоритетных районах и городах команда экспертов посетила 35 отделений милиции, в том числе 11 районных отделений (РОВД), 2 городских отделения (ГОВД) и 22 поселковых отделения милиции (ПОМ).<sup>1</sup> Команда экспертов собрала статистические данные и провела беседы с начальниками и личным составом. Также проведен осмотр зданий отделений милиции для определения потребностей в оказании технической помощи. В 4-ех РОВД было проведено анонимное анкетирование среди сотрудников на предмет их отношения к гендерной и этнической представленности в работе милиции, включая потребности в вопросах «профориентации».

Команда экспертов провела также рабочие встречи с соответствующими заинтересованными сторонами, в том числе с представителями органов МСУ и общественно-профилактических центров (ОПЦ), с целью изучения существующих механизмов социального партнерства между ОВД и населением. Кроме того, в городе Ош миссия встретила с членами Ассоциации женщин-милиционеров.

---

<sup>1</sup> По крайней мере, 2 ПОМа отобраны МВД КР в каждом приоритетном районе.

## Раздел 1. Представленность и роль женщин в органах внутренних дел

По состоянию на 1 января 2014 года общее количество женщин, работающих в ОВД республики, составляет 13% от общей численности работников ОВД.<sup>2</sup> С 2010 года отмечается снижение на 1%. Количество аттестованных женщин-сотрудников составляет 6,3%, что отражает умеренное увеличение с 2010 года, когда были аттестованы 6% женщин-сотрудников.

Анализ ситуации в приоритетных районах и городах

В таблице №1 представлен обзор уровня представленности женщин в ОВД КР во всех 14 приоритетных районах и городах, посещенных в ходе оценочной миссии.

**Таблица №1. Представленность женщин в ОВД КР по приоритетным районам/городам**

№	Район/город	от общего числа			из них		
		вс. %	атт. %	служ. %	атт. %	служ. %	рук.
1	г. Ош	12.1	8.4	3.7	69.4	30.6	1 секрет-т
2	Лейлекский р-н	4.6	3.5	1.1	75	25	
3	Кадамжайский р-н	5	2.5	2.5	50	50	
4	Аламединский р-н	8.1	1	7.1	12.5	87.5	1 зам. по рлс, 1 идн
5	Джети-Огузский р-н	14.5	10.6	3.9	72.7	27.3	1 ИДН
6	Ала-Букинский р-н	6.2	2.5	3.7	40	60	
7	Аксыйский р-н	7.4	3.7	3.7	50	50	
8	Сузакский р-н	5.1	2.1	3	42.9	57.1	
9	г. Джалал-Абад	4.8	2.9	1.9	60	40	
10	Джумгалский р-н	5.5	3.7	1.8	66.7	33.3	
11	Ноокатский р-н	5.5	3.7	1.8	66.7	33.3	
12	Кара-Сууйский р-н	4.5	3.5	1	77.8	22.2	
13	Кара-Кульджинский р-н	4.7	4.7	-	100	-	
14	Кара-Бууринский р-н	9.3	6.2	3.1	66.7	33.3	

Самый высокий процент женщин встречается в ОВД Джети – Огузского района (14.5%), города Ош (12.1%), Кара – Бууринского (9.3%) и Аламединского районов (8.1%). Представленность женщин является самой низкой в южных областях и в Нарынской области. В Лейлекском районе Баткенской области женщины составляют 4.6% от общего числа сотрудников милиции, в Кадамжайском - 5%. В выбранных регионах Ошской области картина выглядит следующим образом: 5.5% в Ноокатском; 4.5% в Кара – Сууйском и 4.7% в Кара – Кульджинском районах. В городе Джалал-Абад уровень представленности женщин составляет 4.8%. В приоритетных районах Джалал-Абадской области регистрируются следующие цифры: в Сузакском районе - 5.1%; Аксыйском районе - 6.2%; Ала-Букинском районе - 7.4%. В Джумгалском районе Нарынской области женщины составляют 5.5% от общего числа сотрудников ОВД.

Не все женщины - сотрудники ОВД выбранных регионов являются аттестованными сотрудниками органов внутренних дел. Численность аттестованных женщин-сотрудников гораздо меньше - от 1% (в Аламединском РОВД) до 10.6% (в Джети-Огузском РОВД) от общего числа сотрудников ОВД КР.

<sup>2</sup> В соответствии с официальными данными, представленными МВД КР согласно письма № 1/4624 от 2 июля 2014 г в УНП ООН.

**Таблица №2. Представленность женщин в РОВД и ГОВД по приоритетным районам/городам**

<b>РОВД</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Лейлек	1.2%	0%	1.2%	1.1%
Кадамжай	1.8%	2.7%	2.6%	2.5%
Ноокат	0%	0.9%	1.9%	1.9%
Ош (ГОВД)	4.5%	3.8%	3.3%	3.4%
Кара - Суу	0%	0.9%	1.9%	1.9%
Кара - Кулджа	1.7%	0%	0%	0%
Сузак	3.3%	2.8%	3.7%	3.7%
Джалал-Абад (ГОВД)	2.6%	2.7%	2.5%	2.1%
Аксы	5.1%	5.1%	6.2%	3.8%
Ала - Бука	1.5%	3%	1.3%	2.7%
Кара - Буура	1.8%	1.7%	3.4%	3.4%
Джумгал	8.0%	3.7%	3.8%	1.9%
Джети - Огуз	1.4%	1.4%	4.3%	4.3%
Аламедин	7.2%	7.2%	9.3%	9.7%

Как показано в таблице 2, представленность женщин-сотрудников на уровне РОВД и ГОВД в исследованных районах и городах является крайне низкой. Уровень представленности женщин, в среднем, в пределах 2,7% и варьирует от их полного отсутствия в штате (в Кара-Кульджинском РОВД) и самого нижнего уровня (1,1% - в Лейлекском РОВД, 1,9% - в Ноокатском РОВД, 1,9% - в Кара - Сууйском РОВД) до наивысшего (9,7%.- в Аламединском РОВД).

В ряде РОВД (Кара – Бууринского, Джети - Огузского и Аламединского районов) выявлена умеренно положительная динамика в сфере улучшения представленности женщин. Однако в большинстве РОВД и ГОВД за последние 4 года число женщин не изменилось и осталось на минимальном уровне, в то время как в ГОВД г. Ош, г. Джалал-Абад и Аксыйском РОВД – наблюдается противоположная тенденция. Особое беспокойство вызывает ситуация в Джумгалском РОВД, где выявлена отрицательная динамика снижения представленности женщин с 8% в 2011 году до 1,9% в 2014 году. Замена в этом году 73% личного состава в связи с недавним конфликтом населения с милицией не изменила эту ситуацию.

На уровне ПОМ только в семи из 22 посещенных подразделений работали женщины. В штат семи ПОМов входили по одной женщине, за исключением ПОМа Кызыл -Туу в Сузакском районе, который был единственным ПОМом с 2 женщинами в штате. Из общего количества 8 женщин - сотрудников 2 находились в декретном отпуске.

В исследованных подразделениях уровень представленности выпускниц Академии МВД оказался ничтожно мало. Все женщины-сотрудники в исследованных ПОМах работают по линии ИДН. Далее, на уровне РОВД, следуют должности аналитиков (четыре), организационно-инспекторский состав (три), всего две женщины работают по линии следствия, в дежурной части женщины - сотрудники не работают.

На руководящих должностях в исследованных подразделениях ОВД также работает небольшое количество женщин-сотрудников – всего четыре. Лидирующим в этом отношении является Аламединский РОВД, в котором одна женщина занимает должность заместителя на-



чальника по кадрам и одна женщина является начальником ИДН. В Джети - Огузском РОВД ИДН также возглавляет женщина. В ГОВД города Ош одна женщина является начальником секретариата. В других РОВД, ГОВД и ПОМах нет женщин на руководящих должностях. **Ни одна женщина не занимает должность руководителя отделения милиции.**

### **Основные выводы**

На основе вышеуказанных статических данных и проведенных среди личного состава устных опросов, в том числе среди руководителей исследованных подразделений ОВД, сделаны следующие замечания и выводы:

- Существует разрыв между фактической представленностью женщин в ОВД и провозглашаемыми в законодательных актах и государственной политике КР принципами и нормами в сфере достижения гендерного равенства.<sup>3</sup> С учетом того, что женщины составляют 50,6 % населения страны<sup>4</sup>, становится очевидным, что уровень представленности женщин-сотрудников ОВД в приоритетных районах и городах является не соотносимым с общими данными. Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» в части недопустимости преобладания служащих одного пола (т.е. не более 70 процентов одного пола) не выполняется пункт<sup>5</sup>;
- Уровень представленности женщин-сотрудников в приоритетных районах и городах, в основном, ниже, чем среднее число по всей стране. План действий по реализации Мер по реформированию ОВД КР, требующий внедрения модели пилотного отдела милиции на основе квотирования мест для женщин, не реализуется.<sup>6</sup>
- До сих пор существуют барьеры, препятствующие доступу женщин к службе в ОВД КР:
  - Нормативные барьеры: согласно данным МВД КР, фактическое число женщин-курсантов Академии МВД КР в течение последних 5 лет варьировалось между 13.2% и 19.2%.<sup>7</sup> Низкое число выпускниц Академии МВД в исследованных подразделениях говорит о том, что нынешний уровень представленности женщин среди курсантов Академии не позволяет существенно влиять на общую ситуацию в сфере представленности женщин в ОВД КР;
  - Социально-экономические и культурные барьеры: по причине замужества, связанного также с переездом в другую местность, женщины, которые служили ранее в исследованных подразделениях, а также выпускницы, получившие распределение для работы в них, довольно часто покидают службу. Сложившийся стереотип о том, что служба женщин в милиции не в традициях местных сообществ, остается широко распространенным. В то же время, во многих исследованных приоритетных районах и

<sup>3</sup> Напр., Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008); Закон КР «О социально-правовой защите от насилия в семье» (2003); Национальная стратегия Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2020 года, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республик от 27 июня 2012 года N 443; Национальный план по достижению гендерного равенства (НПД) (третий по счету, действующий – на период до 2015 г.); План действий по реализации резолюции Совета Безопасности ООН №1325 на период 2013-2014 г., принятый Постановлением Правительства КР от 13 февраля 2013 г.;

<sup>4</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Кыргызстан в цифрах 2014 г.;

<sup>5</sup> Закон КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (2008), статья 10: «.В кадровом составе служащих государственных органов и органов местного самоуправления Система квотирования в государственных органах и органах местного самоуправления (не более семидесяти процентов кадрового состава, в том числе на уровне принятия решений) устанавливается нормативными правовыми актами Кыргызской Республики...».

<sup>6</sup> План действий по реализации мер по реформированию органов внутренних дел, утвержденных Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 220 от 30 апреля 2013 г., раздел «Совершенствование кадровой работы», пункт 1.2.6 и 1.2.8.

<sup>7</sup> Письмо Академии МВД № 31/540 в УНП ООН от 14 апреля 2014 г.: 1-й курс – 17.4%; 2-ой курс - 13.9%; 3-й курс – 13.2%; 4-й курс – 19.2%; 5-й курс – 13.5%.

городах население одобрительно относится к службе в ОВД женщин;<sup>8</sup>

- Информационные барьеры: женщины-сотрудники в ряде обследованных ПОМов говорили о том, что к ним подходят девушки из местных сообществ с расспросами о том, как можно попасть на работу в милицию. Однако, информация о возможностях работы в ОВД КР и процедурах найма чаще всего отсутствует. Целенаправленная профориентационная работа, в частности, с фокусом на вопросах повышения представленности женщин в ОВД КР, не проводится;
- Институциональные барьеры: в отсутствие конкурсного отбора персонала ОВД и в нынешней рабочей культуре, где мужчины доминируют, женщинам сложно попасть самостоятельно на службу в ОВД. Женщины нуждаются в поддержке от вышестоящих госслужащих больше, чем мужчины.<sup>9</sup> Кроме того, женщины-сотрудники ОВД обеспокоены тем, что их возможность повышения квалификации ограничена.

### ***Ключевые рекомендации***

1. Подтвердить приверженность политике гендерного равенства посредством четкого послания руководства МВД КР, которое может быть выражено через выступления на коллегии МВД КР, в ведомственной газете, на сайте МВД КР и т.п. и распространено одновременно с поддержкой проекта;
2. Предусмотреть в нормативно-правовой базе, регламентирующей деятельность ОВД КР, конкретные меры для улучшения представленности и роли женщин в ОВД в соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»;
3. Разработать внутреннюю инструкцию МВД КР и соответствующие ведомственные планы на уровне РОВД и ГОВД по активному привлечению, обучению и продвижению по службе женщин для пилотирования в приоритетных районах и городах в рамках проекта;
4. Разработать внутреннюю инструкцию МВД КР и соответствующие ведомственные планы на уровне РОВД и ГУВД по проведению целенаправленной и постоянной профориентационной работы с фокусом на вопросы повышения осведомленности о возможностях работы в ОВД КР и процедурах найма среди женщин;
5. Разработать программу подготовки женщин-заявителей к тестированию для пилотирования в приоритетных районах и городах при поддержке проекта;
6. Проводить целенаправленную работу по формированию гендерно чувствительного подхода у лиц, принимающих решения (руководителей всех звеньев, сотрудников кадровых аппаратов), а также у всего личного состава в целом, в том числе с помощью программы обязательного обучения всех сотрудников вопросам гендерной чувствительности и профилактики дискриминации и домогательства в ОВД, а также включения принципов равных прав и возможностей в положение о новых критериях оценки ОВД;

<sup>8</sup> Например, одной из местных женщин было сказано: «Нам нравятся девушки в форме, мы, как женщины, испытываем гордость за то, что женщины служат наравне с мужчинами».

<sup>9</sup> Одна женщина-сотрудница рассказала, что она очень долго безуспешно, но настойчиво, пыталась попасть на службу в ОВД, и, в конечном счете, ей помог один депутат Жогорку Кенеша, который проинформировал об этом руководство МВД, принявшее положительное решение по данному вопросу.

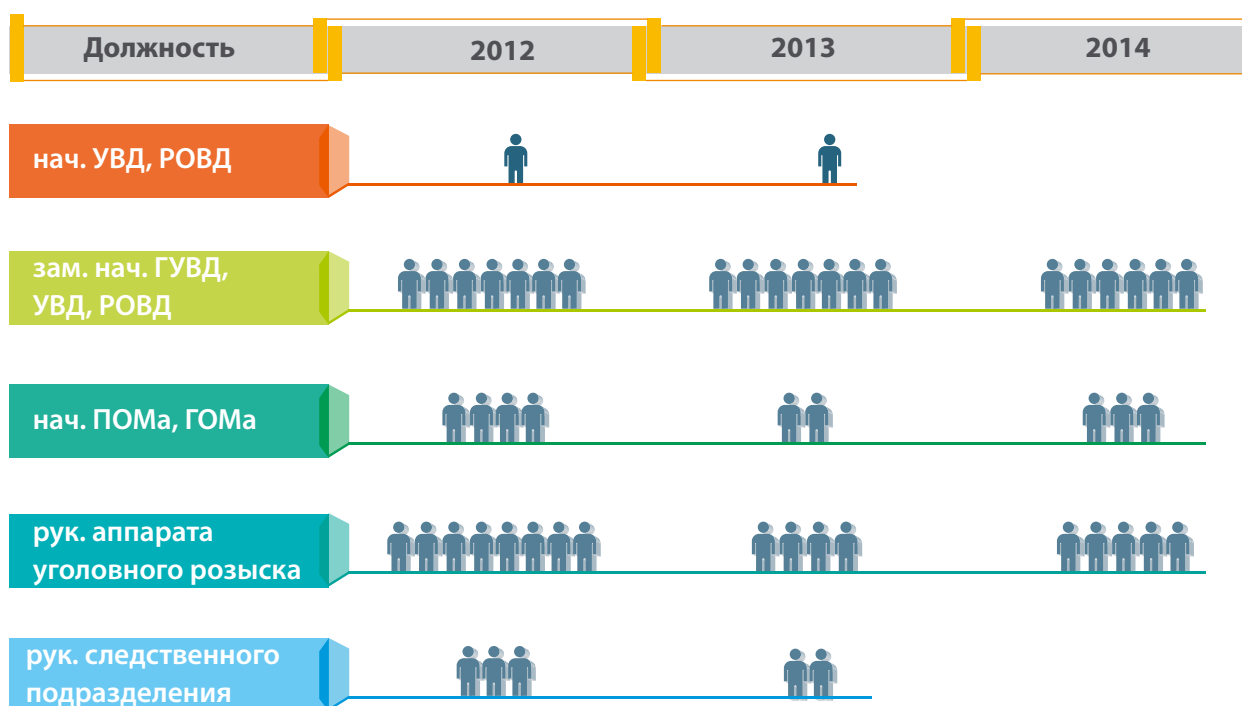
7. Вести учет гендерной политики при назначении отдельных категорий сотрудников милиции, в первую очередь, участковых инспекторов милиции (УИМ) и инспекторов по делам несовершеннолетних (ИДН), с целью создания более гендерно сбалансированных подразделений в соответствии с требованиями плана действий по реализации мер по реформированию ОВД;
8. Проводить систематическое и целенаправленное обучение, переподготовку и повышение квалификации действующих женщин-сотрудников в целях усиления их потенциала;
9. Предусмотреть пилотирование гендерно сбалансированных подходов в работе подразделений ОВД в приоритетных районах и городах, в частности, через вовлечение женщин-сотрудников в работу дежурной части, обслуживание линий доверия, участие в патрулировании и работе передвижных приемных, в работе ИВС, а также привлечение их на руководящие должности;
10. Проводить ежегодный конкурс на тему «Разнообразие в милиции» (центральный аппарат МВД награждает лучшее подразделение милиции за продвижение гендерной политики в работе ОВД, в качестве приза - оргтехника или другое оборудование);
11. Усилить роль и потенциал Ассоциации женщин-милиционеров КР в продвижении и поддержке политики достижения гендерного равенства в ОВД КР, в том числе через проведение, при поддержке проекта, консультативных встреч среди членов региональных подразделений Ассоциации, презентаций их результатов на учебно-практической конференции национального уровня, и через подготовку долгосрочного плана развития Ассоциации; при поддержке проекта улучшить материально-техническое оснащение ассоциации и назначить ответственных сотрудников для координации работы ассоциации;
12. Включать вопросы, связанные с анализом и оценкой динамики представленности женщин в ОВД КР, во все отчеты по кадровой работе, включая отчеты на уровне итоговых коллегий МВД КР.

## Раздел 2. Представленность и роль этнических меньшинств в органах внутренних дел Кыргызской Республики

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики этнические меньшинства составляют 27,4% населения страны.<sup>10</sup> По данным на 1.01.2014 г., представленность лиц такой категории в ОВД составляет 5,3% от общей численности сотрудников милиции. По сравнению с 2011 годом, численность сотрудников из числа этнических меньшинств снизилась на 1,0%. Наибольшую долю среди представителей меньшинств составляют узбеки – 2,0%, русские – 1,0%, казахи – 0,6%, украинцы – 0,5%, калмыки и азербайджанцы – по 0,4%, армяне и корейцы – по 0,3%, по 0,2% приходится на уйгуров, курдов, дунган и лезгинов.

Представители этнических меньшинств представлены среди руководящего состава ОВД следующим образом: шесть человек четырех этнических групп занимают должности заместителя начальника УВД или РОВД; три представителя двух этнических групп работают начальниками ПОМов; пять представителей четырех этнических групп проходят службу в аппаратах уголовного розыска на руководящих должностях. Для отражения динамики могут быть проанализированы следующие сравнительные данные:

**Таблица №3. Представленность этнических меньшинств в руководящем составе ОВД Кыргызской Республики**



Анализ ситуации в приоритетных районах и городах

В таблице №4 представлен обзор состава сотрудников ОВД по этническому происхождению и данные о составе населения в приоритетных районах и городах.

<sup>10</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Кыргызстан в цифрах. - 2014 г.

**Таблица №4. Состав ОВД и населения в приоритетных районах/городах по этническому происхождению<sup>11</sup>**

№	Район/город		Процентное соотношение					Индекс пропорциональности <sup>12</sup>
			кыргызы	узбеки	русские	таджики	другие	
			%	%	%	%	%	
1	Лейлекский р-н	ОВД	94	6				
		Население	65.7	27.2		6.9	0.2	
		Индекс						0.17
2	Кадамжайский р-н	ОВД	96.52	1.74			1.74	
		Население	74.6	12.1		12.1	1.2	
		Индекс					0.14	
3	Ноокатский р-н	ОВД	91.26	7.77			0.97	
		Население	72.3	27.2			0.5	
		Индекс						0.32
4	г. Ош	ОВД	90.9	7.3	0.3		1.5	
		Население	49.3	43.8	1.9		5	
		Индекс						0.18
5	Кара-Сууйский р-н	ОВД	94.8	4.7			0.5	
		Население	54.3	38.6			7.1	
		Индекс						0.11
6	Кара-Кульджинский р-н	ОВД	98.3				1.7	
		Население	99.9				0.1	
		Индекс						17
7	Сузакский р-н	ОВД	86.15	8.46			5.39	
		Население	60.7	35.5			3.8	
		Индекс						0.35
8	г. Джалал-Абад	ОВД	94	5			1	
		Население	60.5	34.1	2.4		3	
		Индекс						0.15
9	Аксы́йский р-н	ОВД	100					
		Население	95.4	4.1			0.5	
		Индекс						0
10	Ала-Букинский р-н	ОВД	89.3	10.7				
		Население	61.5	33.7		4.7	0.1	
		Индекс						0.28
11	Кара-Буу́ринский р-н	ОВД	98.3				1.7	
		Население	89.7				10.3	
		Индекс						0.17

<sup>11</sup> В соответствии с письмом от Национального статистического комитета Кыргызской Республики № 18/563 от 14 августа 2014 г., численность постоянного населения по отдельным этническим группам в Кыргызской Республике за 2014 год.

<sup>12</sup> Индекс пропорциональности рассчитывается как соотношение доли меньшинств в ОВД района или города по отношению к доле меньшинств в населении этой административной единицы. Когда эти доли одинаковые, то индекс принимает значение 1; значение ниже единицы указывает на недопредставленность, следовательно, чем ниже значение, тем ниже уровень представленности.

12	Жумгалский р-н	ОВД	100				
		Население	99.7				0.3
		Индекс					0
13	Джети-Огузский р-н	ОВД	100				
		Население	92.3		3.6		4.1
		Индекс					0
14	Аламудунский р-н	ОВД	94.77	0.52			4.71
		Население	63.1	1.4	21.4		14.1
		Индекс					0.14

По данным Национального статистического комитета КР за 2014 г., состав населения в пяти из 14 приоритетных районах и городах (Кара-Кульджа, Аксы, Кара-Буура, Джумгал и Джети-Огуз) представлен, в основном, этническими кыргызами. Данные, собранные в ходе оценочной миссии показывают, что личный состав ОВД в этих районах представлен полностью сотрудниками кыргызской этничности. В двух отделах внутренних дел (Кара-Кульджинском и Кара-Бууринском) – службу проходят по одному сотруднику из числа этнических меньшинств.

В остальных 9 районах и городах состав населения более разнообразен. В этих районах и городах смешанного проживания различных этнических групп, процент представленности меньшинств в ОВД составляет от 3.5 до 10.7 процентов.

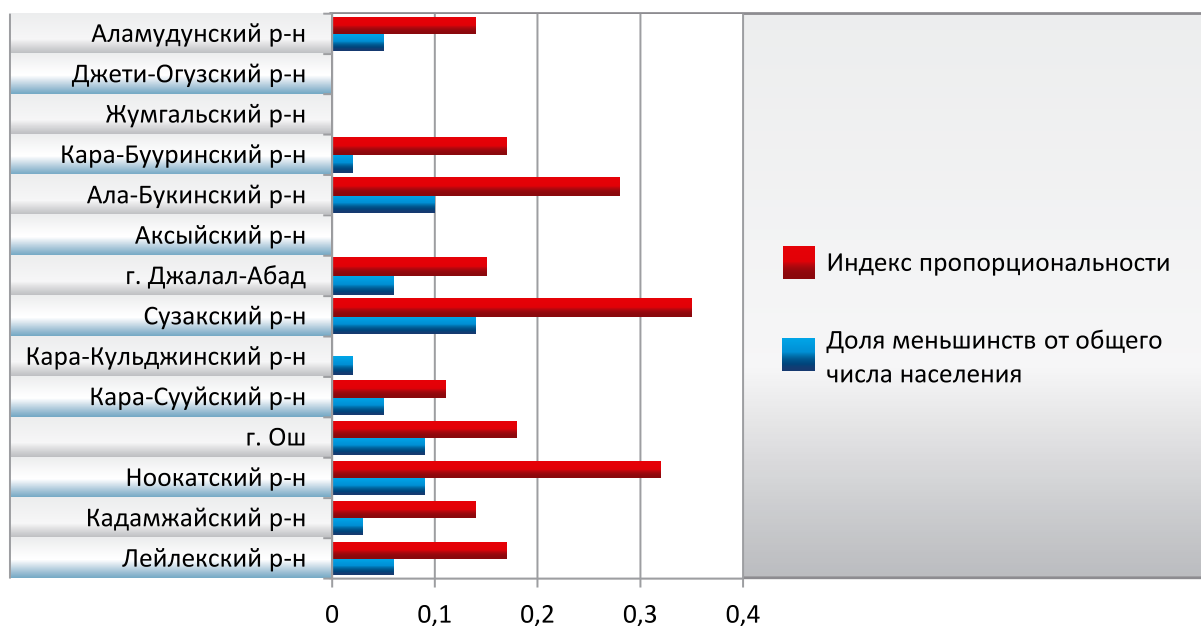
**Таблица №5. Представленность меньшинств в РОВД и ГУВД по приоритетным районам/городам**

РОВД	Процентное соотношение			
	2011	2012	2013	2014
Лейлекский	12	13.9	13.4	10.4
Кадамжайский	6.4	1.8	7.6	5
Ноокатский	9.1	10.2	8.8	9.1
Ош (ГОВД)	8.2	7	7.4	6.8
Кара – Сууйский	8.1	5.6	5.2	4.9
Кара - Кулджинский	3.4	1.7	1.7	1.7
Сузакский	10.2	8.4	10.1	12.4
Джалал-Абад (ГОВД)	6.9	3.6	9.2	8.4
Аксыыйский	1.3	1.8	1.2	3.8
Ала – Букинский	11	13.6	12	9.5
Кара – Бууринский	2	1.8	1.7	1.7
Джумгалский	0	0	0	0
Джети - Огузский	0	0	0	0
Аламединский	7.1	7.1	3	3.2

Как показано в таблице №5, в Лейлекском, Кадамжайском, Ошском, Кара-Сууйском, Ала-Букинском и Аламединском РОВД (аппаратах) численность этнических меньшинств за период с 2011 по 2014 год уменьшилась. В Ноокатском РОВД уровень представленности меньшинств, в основном, остался неизменным, а в Сузакском, Джалал-Абадском и Аксыыйском РОВД количество сотрудников из числа этнических меньшинств увеличилось.

Как свидетельствует диаграмма 1, уровень недопредставленности меньшинств остается высоким в Лейлекском, Кадамжайском, Кара-Сууйском и Аламединском районах, а также в городах Ош и Джалал-Абад (индекс пропорциональности этнического состава ОВД на предмет соответствия этническому разнообразию населения в указанных районах составляет, в среднем, от 0.11 до 0.18%). Ситуация с представленностью меньшинств немного лучше в Ноокатском, Сузакском и Ала-Букинском районах (индекс пропорциональности составляет 0.28-0.35%).

**Диаграмма 1: индекс пропорциональности уровня представленности этнических меньшинств в ОВД в исследуемых районах и городах**



В результате исследования 22 отделений милиции установлено, что в восьми из них проходят службу сотрудники, принадлежащие к этническим меньшинствам (обычно по одному сотруднику в ПОМе; в Жаны-Ноокатском ПОМе Ноокатского района – три сотрудника; в Октябрьском ПОМе Сузакского РОВД и ГОМе «Курманбек» в городе Джалал-Абад – по два сотрудника). Большинство исполняют функции участковых инспекторов и ИДН (один сотрудник занимал должности начальника ПОМа «Жаны-Ноокат»).

На основе вышеуказанных статических данных и проведенных среди личного состава устных опросов, в том числе среди руководителей исследованных подразделений ОВД, сделаны следующие замечания и выводы:

- Численность меньшинств в ОВД в приоритетных районах и городах характеризуется высоким уровнем недопредставленности. Во всех районах и городах смешанного проживания различных этнических групп доля меньшинств в ОВД значительно ниже, чем доля меньшинств в составе населения. Сотрудники милиции узбекской этнической принадлежности слабо представлены во всех южных районах и в городах Ош и Джалал-Абад. Высокий уровень недопредставленности этнических групп, в частности, таджиков в Лейлекском и Кадамжайском районах. В ОВД Аламединского района нет сотрудников русской этнической группы, несмотря на то, что более 20 процентов населения представители русского этноса;
- Анализ динамики в плане представленности меньшинств на уровне РОВД и ГОВД показал отрицательный тренд в пяти из 14 приоритетных районах и городах. Это свидетельствует о том, что меры, предусмотренные в Концепции по укреплению единства народа и межэтнических отношений, в части расширения числа представителей различных этнических сообществ в кадровом составе государственных органов, в том числе в ОВД, реализу-

ются не на должном уровне и не способствуют достижению поставленных задач;

- За исключением Жаны-Ноокатского ПОМа, в отделениях милиции в приграничных зонах и селах смешанного проживания различных этнических групп редко работают представители этнических меньшинств (например, в с. Бешкент Лейлекского района). Но именно в таких местах сотрудники ОВД наиболее часто взаимодействуют с лицами из числа этнических меньшинств, и умение выстраивать отношения с ними особо важно. Однако, требования Плана действий<sup>13</sup> по реализации мер по реформированию ОВД КР, направленные на внедрение модели пилотного отдела милиции в районе смешанного проживания различных этнических групп на основе квотирования мест для этнических меньшинств, не реализуется;
- Ряд факторов влияет на доступ меньшинств к службе в ОВД КР, в том числе:
  - Как отмечено в первом разделе, информация о возможностях работы в ОВД КР и процедурах найма не доступна для широкого пользования в приоритетных районах и городах. Целенаправленная профориентационная работа среди молодёжи для повышения их осведомленности об условиях и возможностях, в частности, с фокусом на вопросах повышения представленности меньшинств, не проводится;
  - Остается распространённым ошибочное мнение о том, что только прохождение действительной воинской службы открывает перспективы для поступления на работу в ОВД. Молодёжь из числа этнических меньшинств часто не знает о наличии возможности поступления на службу в ОВД после прохождения альтернативной вневоинской службы или получения звания офицера запаса;
  - Низкий уровень оплаты труда и социальной защищённости не способствуют привлечению и закреплению специалистов и профессионалов в ОВД, в том числе из числа этнических меньшинств. Усиливается тенденция оттока из системы МВД молодых сотрудников, в частности, в связи с внутренней и внешней миграцией родственников сотрудников.

### ***Ключевые рекомендации***

1. Подтвердить приверженность политике единства народа и межэтнических отношений посредством четкого послания руководства МВД КР о важности многоэтнического состава ОВД, которое может быть выражено через выступление на коллегии МВД КР, в ведомственной газете или на сайте МВД КР и т.п. и распространено при поддержке проекта;
2. Предусмотреть в нормативно-правовой базе, регламентирующей деятельность ОВД КР, меры для улучшения представленности этнических меньшинств в ОВД в соответствии с требованиями Концепции укрепления единства народа и межэтнических отношений КР;
3. Разработать внутреннюю инструкцию МВД и соответствующие ведомственные планы на уровне РОВД и ГУВД по активному привлечению, обучению и продвижению по службе представителей этнических меньшинств, для пилотирования в приоритетных районах и городах в рамках проекта;
4. Разработать внутреннюю инструкцию МВД и соответствующие ведомственные планы на уровне РОВД и ГОВД по проведению целенаправленной и постоянной профориентационной работы с фокусом на вопросы повышения осведомленности о возможностях работы в ОВД КР и процедурах найма среди представителей этнических меньшинств для пилотирования в прио-

<sup>13</sup> План действий по реализации мер по реформированию органов внутренних дел утвержден вице-премьер-министром Кыргызской Республики 30 октября 2013 г.



ритетных районах и городах при поддержке проекта; в этой связи, необходимо информировать целевые группы о наличии возможности поступления на службу в ОВД после прохождения альтернативной вневойсковой службы или получения звания офицера запаса;

5. Проводить целенаправленную работу по обучению лиц, принимающих решения (руководителей всех звеньев, сотрудников кадровых аппаратов), а также всего личного состава в целом о работе милиции в многоэтническом сообществе, усовершенствовать существующий курс по межэтническим отношениям (для профессиональных учебных заведений МВД) и включить в кодекс этики и в новые критерии оценки ОВД требования о необходимости получения знаний и навыков работы сотрудников милиции в многоэтнической среде;

6. Предусмотреть при поддержке проекта создание в приоритетных районах и городах смешанного проживания различных этнических групп патрулей с вовлечением сотрудников милиции из числа меньшинств;

7. В соответствии с требованием Плана действий по реализации мер по реформированию ОВД КР, разработать и внедрить модель пилотного подразделения внутренних дел в районе смешанного проживания различных этнических групп с вовлечением в штат представителей этнических меньшинств и женщин, в соответствии с процентным соотношением указанных категорий граждан на данной территории;

8. Включать вопросы, связанные с анализом и оценкой динамики представленности меньшинств в ОВД КР, во все отчеты по кадровой работе, включая отчеты на уровне итоговых коллегий МВД КР.

### Раздел 3. Эффективность системы подачи жалоб и заявлений граждан

По данным Управления собственной безопасности МВД, за последние три года количество жалоб и заявлений на сотрудников милиции уменьшается. Если в 2011 году таких обращений было 2766, то в 2012 году – 2455, а в 2013 году количество жалоб составило 1727 (т.е. снижение за три года - на 37,5%).<sup>14</sup>

**Таблица №6. Число зарегистрированных жалоб и заявлений в ОВД, в органы прокуратуры и в Аппарат Акыйкатчы (омбудсмена) Кыргызской Республики на действия сотрудников ОВД**

	2011		2012		2013		2014	
	пост.	удов.	пост.	удов.	пост.	удов.	пост.	удов.
ОВД	2766		2455		1727			
Органы прокуратуры	7463	3037	7456	2907	7693	3008	3922 (6 мес.)	1399
Омбудсмен	512		433		358		262 (8 мес.)	

Большая часть жалоб поступает на сотрудников, работающих в подразделениях, непосредственно подчиненных МВД (центральный аппарат) и в городе Бишкек. В 2011 году из 2766 поступивших жалоб 1750 были связаны с действиями сотрудников МВД, 665 – сотрудников столичной милиции, в 2012 году из 2455, соответственно, 1487 и 677. В 2013 году из 1727 жалоб 635 подано на сотрудников подразделений МВД и 693 – на сотрудников столичного главка милиции.

**Таблица №7. Число зарегистрированных в ОВД жалоб и заявлений на действия милиции по территории<sup>15</sup>**

Наименование подразделения	Поступило жалоб и заявлений		
	2011	2012	2013
МВД КР	1750	1487	635
ОВД г. Бишкек	665	677	693
ОВД Чуйской области	15	14	48
ОВД Ошской области	14	12	55
ОВД г. Ош	65	57	90
ОВД Джалал-Абадской области	56	57	73
ОВД Баткенской области	40	8	9
ОВД Нарынской области	50	62	44
ОВД Таласской области	60	25	25
ОВД Иссык-Кульской области	51	56	55
Всего	2766	2455	1727

В большей степени граждане отправляют жалобы на действия милиции в Генеральную прокуратуру (ГП). В 2011 году в прокуратуру поступило 7463 жалобы; в 2012 году – 7457 и в

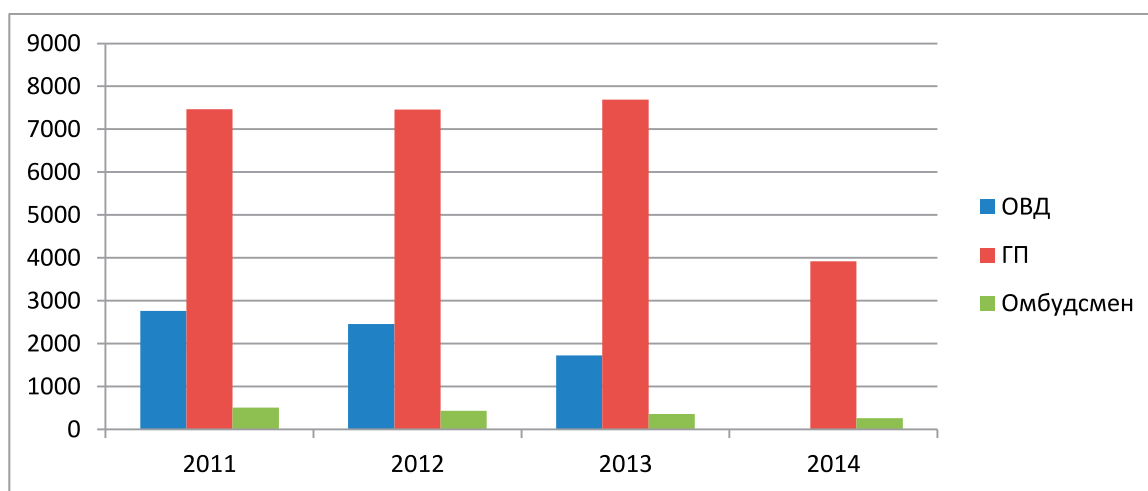
<sup>14,15</sup> Управление собственной безопасности Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. Сведения о состоянии законности и служебной дисциплины среди личного состава ОВД республики за 2011-2013 гг.

<sup>16</sup> Письмо Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики № 08-09 от 6 августа 2014 г.

2013 году – 7693.<sup>16</sup> В среднем, 40% данных жалоб удовлетворяется. Больше всего они касаются вопросов необъективного ведения и неполноты следствия, непринятия ОВД мер по раскрытию преступления, процессуальных нарушений при производстве следствия и несогласия с принятыми решениями.

Граждане также отправляют свои жалобы на действия милиции в Аппарат омбудсмента (акыйкатчи) Кыргызской Республики и его региональные представительства. Отмечается рост жалоб на 39%: в 2011 году - 512 жалоб, по сравнению с 2010 годом, когда было 313 жалоб. С 2012 года происходит снижение их количества: в 2012 году - 433 жалобы, (на 15,4%, по сравнению с 2011 годом), и в 2013 году - 358 жалоб (на 17,3%, по сравнению с 2012 годом).<sup>17</sup>

**Диаграмма № 2: Сравнительный анализ количества зарегистрированных жалоб и заявлений в ОВД, органы прокуратуры и институт Акыйкатчы (омбудсмента) Кыргызской Республики на действия сотрудников ОВД**



**Анализ ситуации в приоритетных районах и городах**

В отношении семи областных управлений внутренних дел и ОВД города Ош в 2011 году поступила 351 жалоба, в 2012 - 291 и в 2013 году - 399. В 2013 году количество поступивших жалоб в УВД Чуйской области возросло более чем в три раза - с 14 до 48; в УВД Ошской области – с 12 до 55; в городе Ош – с 57 до 90 жалоб; и в УВД Джалал-Абадской области - с 57 до 73.

В УВД Иссык-Кульской области динамика подачи жалоб в последние три года стабильная (51 - 55 жалоб). В УВД Нарынской области число зарегистрированных жалоб увеличилось с 50 до 62 в 2012 году и затем снизилось до 44 в 2013 году. Снижение наблюдается в УВД Баткенской области (с 40 до 9) и в УВД Таласской области (с 60 до 25).

Приказ МВД №100 от 05.02.2014, утвердивший Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приеме граждан, в большинстве подразделений РОВД и ПОМов выбранных районов и городов хранится у секретаря-делопроизводителя. Однако в исследованных подразделениях милиции отсутствуют конкретные меры по повышению осведомленности населения о процедурах рассмотрения жалоб. Посещение данных подразделений показало, что процедура подачи жалоб и заявлений остается неясной. Памяток для сотрудников нет. Информационные материалы о праве граждан на подачу жалоб и соответствующие стандартные бланки в территориальных отделах не разработаны. Практика распространения буклетов с информацией не используется, нередко отсутствует информация о телефонах доверия.

<sup>17</sup> Письмо заместителя омбудсмента Т.Боромбаевой № 13-2046 от 04.09.2014 г.

Книги для жалоб и заявлений граждан есть во многих РОВД и ПОМах в дежурной части, но они редко используются. Специальные ящики для подачи жалоб отсутствуют практически во всех исследованных подразделениях, за исключением Ноокатского РОВД и Ала-Букинского РОВД, где ящики размещены рядом с РОВД, у входа в здание ОМСУ. Такие ящики также отсутствуют в ИВС. В некоторых местах, с помощью международных организаций и НПО, были распространены плакаты с информацией о системе бесплатной юридической помощи, но во многих ИВС такого рода информация отсутствует.

### **Основные выводы**

На основе вышеуказанных статических данных и проведенных среди личного состава устных опросов, в том числе среди руководителей исследованных подразделений ОВД, сделаны следующие замечания и выводы:

- Из-за отсутствия информационных материалов, объясняющих процесс подачи жалоб, доступ граждан к этим процедурам крайне ограничен. Доступ задержанных в ИВС к информации об их правах и обязанностях в ходе следствия и судебного разбирательства и о порядке подачи жалоб также существенным образом ограничен. Меры по реформированию ОВД в части информирования граждан о порядке подачи жалоб на неправомерные действия сотрудников ОВД (например, путем распространения буклетов, через сайт МВД) не исполняются;
- Обучение сотрудников о порядке рассмотрения обращений и приеме граждан не проводится на должном уровне. Нет четких памяток для сотрудников о порядке рассмотрения обращений и приеме граждан.

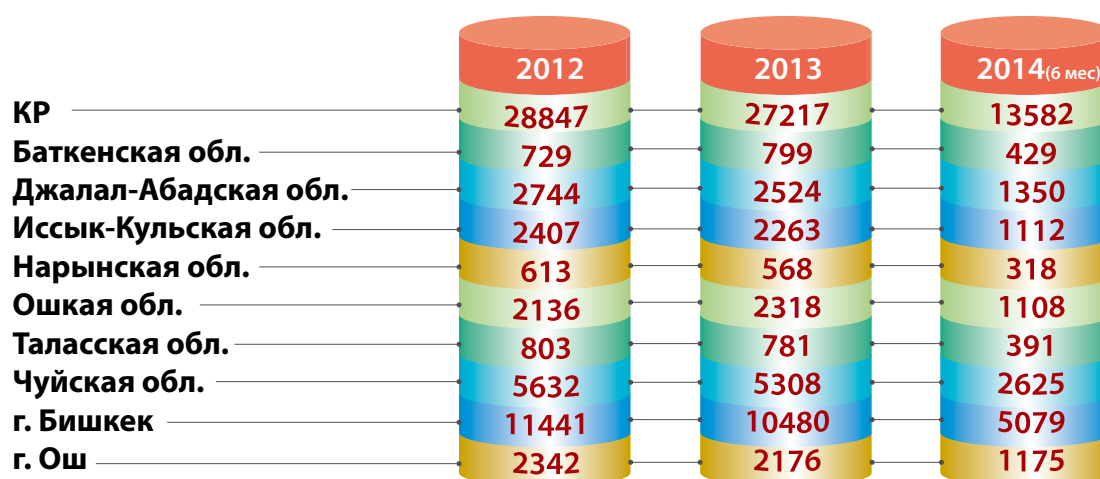
### **Ключевые рекомендации**

1. Подготовить информационные материалы (буклеты, плакаты и т.п.) о процедурах подачи и рассмотрения жалоб на неправомерные действия сотрудников милиции, которые при поддержке проекта могут быть размещены на стендах перед входом зданий ОВД и внутри дежурной части, в комнатах для приема граждан и в ИВС;
2. Проводить информационную кампанию для повышения осведомленности населения о процедурах подачи и рассмотрения жалоб на неправомерные действия сотрудников милиции, публикуя в СМИ информацию о порядке подачи жалоб и контактных данных надзорных органов для обжалования неправомерных действий сотрудников милиции, распространяя информационные материалы в зданиях МСУ, ОПЦ и в других общественных местах, а также во время проведения отчетных встреч УИМ с населением;
3. Разработать памятки и стандартные формы для использования сотрудников ОВД при приеме граждан;
4. Проводить целенаправленную работу по обучению лиц, принимающих решения (руководителей всех звеньев, сотрудников кадровых аппаратов), а также сотрудников дежурных частей, УИМ, ИДН, ИВС и всего личного состава в целом по порядку подачи и рассмотрения жалоб и заявлений, разработать учебный модуль по работе с жалобами и заявлениями и внедрить его в процесс подготовки и переподготовки сотрудников ОВД;
5. Усовершенствовать специальный раздел о приеме обращений и заявлений граждан на официальном сайте МВД КР.

## Раздел 4. Эффективность взаимодействия милиции и общества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений

В таблице №8 представлен обзор числа зарегистрированных преступлений по территории КР. С 2010 года заметна тенденция к снижению уровня преступности: число зарегистрированных преступлений снизилось с 30,500 в 2011 году до 28,847 в 2012 году и до 27,217 в 2013 году.<sup>18</sup> Наиболее высокий уровень зарегистрированных преступлений наблюдается в городе Бишкек и, затем, в городе Ош и в Чуйской области и, в меньшей степени, в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской и Ошской областях.<sup>19</sup>

**Таблица №8. Число зарегистрированных преступлений по территории**



Наиболее распространенными преступлениями на национальном уровне являются кражи (около 40% всех зарегистрированных преступлений) и сравнительно меньшее число грабежей, мошенничеств и краж скота. Убийства и другие преступления против личности, колеблются на уровне примерно 10% от общего числа зарегистрированных преступлений. Далее следуют преступления, связанные с нарушением общественного порядка, такие как хулиганство, преступления против здоровья населения (например, связанные с незаконным оборотом наркотических средств) и должностные преступления (коррупция).

### *Анализ ситуации в приоритетных районах и городах*

Криминогенная ситуация в приоритетных районах и городах отражает общие тенденции по всей стране, но есть определенные нюансы. Во многих из посещаемых мест скотокрадство является наиболее распространенным преступлением. В приграничных зонах сотрудники ОВД сталкиваются со сложностями в раскрытии данных преступлений из-за отсутствия взаимодействия с властями и ОВД соседних стран. Кроме того, существуют проблемы общественной безопасности, связанные с высоким уровнем безработицы, бедности и миграции, в частности, злоупотребление алкоголем и домашнее насилие.

Решение данных проблем требует комплексного подхода и активного взаимодействия милиции с органами МСУ и населением в обеспечении общественного порядка и профилактики правонарушений. Потенциал подразделений ОВД в приоритетных районах и городах в этой сфере среди прочих зависит от следующих факторов:

<sup>18</sup> Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. Социально-экономические тенденции Кыргызской Республики. Годовые отчеты за 2011, 2012 и 2013 гг. и отчет за январь-июнь 2014 г.

<sup>19</sup> Там же.

#### ***А. Общее материально-техническое состояние ОВД***

В удовлетворительном состоянии находятся 20 из исследованных подразделений ОВД. В неудовлетворительном состоянии находятся 15 подразделений ОВД. Из них в аварийном состоянии находятся два ПОМа:

- Октябрьский ПОМ Сузакского района, который подлежит сносу;
- Бывшее здание Октябрьского ПОМа в Аламединском районе (нынешнее здание носит характер временного, так как выделено айыл-окмоту; существует большая вероятность того, что в дальнейшем произойдет выселение).

Также в аварийном состоянии находится Кадамжайский РОВД. В контейнерах размещены три ПОМа. В частичном ремонте, например, кровли, нуждается Уч-Коргонский ПОМ и, несмотря на удовлетворительное состояние в целом, Кара-Кульджинский РОВД.

Практически все исследованные подразделения испытывают нехватку транспорта. Остро стоит вопрос с обеспечением связи (например, с использованием раций, линий факсимильной передачи). В большинстве ПОМов нет исправной или не хватает современной оргтехники, в том числе компьютеров, мебели, некоторые подразделения отметили нехватку кримтехники и кримоборудования.<sup>20</sup> Во многих из исследованных РОВД состояние ИВС (и, особенно, санитарные условия) является крайне неудовлетворительным.

Отдельные руководители исследованных подразделений ОВД пытаются изыскать средства для капитального ремонта и строительства, например, проводя марафоны, привлекая спонсорские средства местных бизнес-структур и т.п.

#### ***Б. Состояние общественных приемных***

Доступ в здания ОВД для граждан часто ограничен. Помимо информации о разыскиваемых лицах, нет общей информации для граждан о работе милиции, куда обратиться, советы по профилактике правонарушений, процедурах для регистрации заявлений и т.д. В некоторых отделениях размещены номера телефонов для обращений граждан, но во многих местах такая информация отсутствует. Только в каждом третьем подразделении имеются стенды с образцами заявлений о преступлениях. Графики приема граждан имеются только в каждом втором исследованном подразделении. Чаще всего комнаты для приема граждан находятся в аварийном состоянии, не используются по назначению или вообще закрыты. Там, где комнаты для приема граждан используются более активно, отсутствуют оргтехника и информационные материалы.

На уровне РОВД во многих районах действуют передвижные приемные милиции для встреч с населением на местах. Передвижные приемные позволяют сотрудникам ОВД быстрее добираться в отдаленные участки. Однако в машинах, используемых для передвижных приемных, отсутствуют информационные материалы для приема заявлений и повышения осведомленности граждан о вопросах профилактики правонарушений.

#### ***В. Развитие социального партнерства***

Практически подавляющее большинство исследованных подразделений ОВД жалуется на нехватку кадров УИМ и ИДН, многие – на нехватку дежурных (или помощников дежурных), некоторые подразделения отмечают необходимость введения в штаты следователей. В среднем, участковые инспекторы обслуживают территории, на которых проживают около 8,000-10,000 человек. Из 22 ПОМов в 13 подразделениях милиции у отдельных участковых

<sup>20</sup> Непосредственно в процессе оценочной миссии и сразу по ее завершении, благодаря усилиям представителя ФХУ МВД КР, были удовлетворены некоторые из указанных потребностей за счет МВД КР.

инспекторов имелись визитки с телефонами УИМ для раздачи населению; соответственно, в 9 подразделениях визиток не имелось.

В большинстве ПОМов один раз в неделю проходит встреча с органами МСУ. Один раз в квартал участковые инспекторы милиции отчитываются перед населением о проделанной работе. Сотрудники ИДН проводят в школах по одной лекции в неделю.

На уровне РОВД проводятся типовые профилактические мероприятия, часто в виде рейдов или объяснительных бесед с разными целевыми группами, под такими названиями, как «Профилактика», «Правопорядок», «Режим», «Арсенал», «Подросток», «Надзор», «Нет наркотикам», «Бродяга», «Нелегал», «Касапчы», «Розыск», «Улица», «Переброс», «Достук-2013», «Транзит» и «Мигрант».

Все подразделения работают во взаимодействии с общественными профилактическими центрами (ОПЦ), особенно с судами аксакалов. Однако, целый ряд ОПЦ, по признанию самих сотрудников ОВД и представителей ОПЦ, вообще не работают или работают неэффективно. Основной причиной при этом называется отсутствие мотивации к работе в виде заработной платы. Кроме того, целый ряд ОПЦ плохо оснащен как в хозяйственном отношении (мебель, оргтехника), так и в информационном плане. Вместе с тем, имеются и образцовые в этом отношении ОПЦ (например, Уч-Коргонский), где помощь была оказана международными и неправительственными организациями и где органами МСУ были выделены средства из местного бюджета. В таких случаях ОПЦ не только занимаются решением бытовых споров на основе полученных писем и заявлений граждан, но также разрабатывают рабочие планы, в рамках которых они активнее проводят профилактические мероприятия, в том числе тематические брифинги, отчетные встречи, консультативные совещания с женщинами и другими целевыми группами, и совместное ночное патрулирование с сотрудниками милиции (например, в Октябрьском ОПЦ в Сузакском районе).

### **Основные выводы**

На основе вышеуказанных данных и проведенных среди личного состава устных опросов, в том числе среди руководителей исследованных подразделений ОВД, сделаны следующие замечания и выводы:

- Плохое материально-техническое состояние подразделений ОВД в приоритетных районах и городах осложняет реализацию важных задач ОВД в сфере профилактики правонарушений на основе принципов социального партнерства. Чаще всего подразделения ОВД должны обслуживать большую территорию. Гражданам нелегко добраться до них, в то время как сотрудникам милиции не хватает транспортных средств, оборудования и раций, чтобы оперативно реагировать на заявления граждан;
- Ненадлежащим образом реализуется пункт, изложенный в Планах действий по реализации мер по реформированию ОВД, касающийся оборудования помещений в подразделениях ОВД для приема граждан. Отсутствие информационных материалов также ограничивает потенциал ОВД по проведению просветительской работы;
- Отсутствует комплексный подход к профилактике правонарушений на местном уровне. Проводятся профилактические мероприятия (рейды и беседы), но без четкого анализа причин совершения преступления и подготовки соответствующих планов действий, которые вовлекают все государственные органы и гражданское сообщество;
- Необходимо укрепить роль и потенциал МСУ в подготовке и реализации программ по профилактике правонарушений на местном уровне совместно с ОПЦ, милицией и гражданским сообществом. Обзор показал, что ОПЦ работают эффективно там, где существует активная поддержка от органов МСУ, в том числе в виде предоставленных помещений и финансовых ресурсов;

- Учитывая распространенность скотокрадства, значительный ущерб для потерпевших и риск возникновения конфликтных ситуаций в местных сообществах, когда эта проблема остается нерешенной, необходимо проводить всесторонние консультации для подготовки программ (планов) по профилактике скотокрадства на местном уровне. ОВД не могут самостоятельно решить проблему скотокрадства, и требуется согласованный подход.

### ***Ключевые рекомендации***

1. Повысить профессиональную квалификацию сотрудников дежурных частей, УИМ и ИДН по взаимодействию милиции и общества в формировании механизмов оперативного реагирования. Для этого повысить знания нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, ОМСУ и ОПЦ и усилить навыки эффективной коммуникации и взаимодействия с общественностью при проведении отчетных встреч перед населением и других форм сотрудничества с обществом;
2. Подготовить стандартный пакет информационных материалов (буклеты, плакаты и т.п.) о работе милиции и предоставляемых услугах, которые должны быть размещены на стендах перед входом зданий ОВД, в дежурных частях, в комнатах для приема граждан и в ИВС;
3. Подготовить и распространить во всех пилотных подразделениях информационные материалы об основных направлениях социального партнерства милиции с обществом «Соседский дозор», «Передвижные приемные», ОПЦ и др.;
4. Разработать стандартную форму отчетности милиции по взаимодействию с населением в пилотных районах для последующего обобщения и принятия управленческих решений;
5. Провести, при поддержке проекта, всесторонние консультации с вовлечением органов МСУ и ОПЦ в пилотных районах для разработки программ по профилактике правонарушений/совместных планов по обеспечению общественной безопасности, а также оказать содействие в их реализации (особенно там, где такие планы уже утверждены);
6. Оказать содействие в создании или улучшении материально-технического оснащения общественных приемных в пилотных подразделениях ОВД;
7. Рассмотреть вопрос об обеспечении средствами связи (например, рациями) и/или предоставлении современной оргтехники в пилотные подразделения ОВД, выбранные для разработки и выполнения программ по профилактике правонарушений и создания/улучшения условий общественных приемных;
8. Выбрать несколько пилотных подразделений ОВД в приоритетных районах и городах для создания новых опорных пунктов и совместного патрулирования с вовлечением сотрудников из числа меньшинств и женщин;
9. Выбрать несколько пилотных подразделений ОВД в приоритетных районах и городах для улучшения материально-технической базы при поддержке проекта.



## Раздел 5. Выводы и рекомендации

1. Проанализировав совокупность всех аспектов<sup>21</sup>, оценочная комиссия рекомендует рассмотреть следующие общие предложения, направленные на реформирование ОВД:

14 приоритетных районов/городов	Подразделения ОВД	Цели и задачи
Лейлекский район, Баткенская область	ПОМ Кулунду	Оказать материально-техническую поддержку ПОМу, развивать механизмы социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ/поддержать развитие плана профилактики правонарушений в приграничной зоне
Кадамжайский район, Баткенская область	ПОМ Уч - Коргон	Отремонтировать приемную и поддержать реализацию плана профилактики правонарушений
Ноокатский район, Ошская область	РОВД	Создать приемную, апробировать совместное патрулирование с участием женщин и меньшинств, а также подготовить план по профилактике правонарушений для района
Город Ош	ГОВД	Поддержать разработку и реализацию плана по профилактике правонарушений для города
Кара – Сууйский район, Ошская область	РОВД ПОМ Отуз-Адыр	Улучшить условия в приемной, апробировать совместное патрулирование с участием женщин и представителей этнических меньшинств и подготовить план профилактики правонарушений для района:  Сформировать образцовый ПОМ на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ.
Кара-Кульджинский район, Ошская область	РОВД	Сформировать образцовый РОВД на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ, апробировать гендерно сбалансированное патрулирование, разработать план по профилактике правонарушений, в частности, против гендерного насилия, преступности среди несовершеннолетних и др.
Город Джалал-Абад	ГОВД	Поддержать реализацию плана по профилактике правонарушений
Ала-Букинский район, Джалал –Абадская область	РОВД	Установить новый опорный пункт/общественную приемную в райцентре, провести мероприятия по профилактике правонарушений

<sup>21</sup> Ключевые рекомендации, предлагаемые оценочной комиссией для рассмотрению руководящим комитетом проекта для решения вопроса об оказании технической помощи отобранным подразделениям ОВД КР, основываются на изучении и оценке их потребностей, с одной стороны, и перспективах создания благоприятных условий для улучшения работы данных подразделений в соответствии с целями, задачами и основными направлениями (компонентами) работы. Кроме того, принимаются во внимание такие объективные условия, как многоэтнический состав населения на обслуживаемой территории, влияние криминогенных и конфликтогенных факторов, активность и заинтересованность со стороны общественно-профилактических центров, ОМСУ, местных сообществ.

Аксы́йский район, Джалал –Абадская область	РОВД	Провести мероприятия по профилактике правонарушений
Сузакский район, Джалал–Абадская область	Октябрьский ПОМ	Сформировать образцовый ПОМ на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ/ поддержать развитие плана по профилактике правонарушений
Кара-Бууринский район, Таласская область	Аманбаевский ПОМ	Сформировать образцовый ПОМ на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ; Приобрести оборудование для общественной приемной.
Джумгалский район, Нарынская область	РОВД Кызарт- ский ПОМ	Рассмотреть возможность создания общественной приемной для снижения уровня конфликтности и усиления взаимодействия с населением. Сформировать образцовый ПОМ на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ.
Джеты-Огузский район, Иссык-Кульская об- ласть	РОВД	Создать опорный пункт в селе Саруу и апробировать гендерно сбалансированное патрулирование для усиления взаимодействия милиции и населения по предупреждению конфликтных ситуаций
Аламединский район, Чуйская область	Октябрьский ПОМ	Сформировать образцовый ПОМ (с учетом близости к столице) на основе социального партнерства с органами МСУ и ОПЦ/ поддержать развитие плана по профилактике правонарушений

По результатам проведенного обзора оценочная комиссия **рекомендует** в рамках проекта УНП ООН «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию» о всех 14 приоритетных районах и городах проекта провести следующие **общие мероприятия**:

- разработать планы на уровне РОВД по активному привлечению, обучению и продвижению по службе женщин и этнических меньшинств и утвердить четкие механизмы мониторинга и контроля за исполнением планов на уровне областных УВД и Министерства внутренних дел КР;
- усилить социальное партнерство милиции с органами МСУ, ОПЦ, гражданским обществом и другими заинтересованными организациями посредством разработки и реализации программ профилактики правонарушений;
- разработать и апробировать стандартную форму отчетности милиции по взаимодействию с населением в пилотных районах для последующего обобщения и принятия управленческих решений;
- повысить профессиональную квалификацию сотрудников дежурных частей, УИМ, ИДН, патрульно-постовой и кадровой служб по следующим вопросам: взаимодействие милиции и общества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений; формирование механизмов оперативного реагирования на жалобы и заявления граждан, особенности правоохранительной работы в многоэтнических сообществах; формирование многоэтнического состава органов внутренних дел с учетом гендерной политики государства;
- подготовить стандартный пакет информационных материалов (буклеты, плакаты и т.п.) о работе милиции и предоставляемых услугах, которые должны быть размещены на стендах перед входом зданий в ПОМ, в дежурных частях, в комнатах для приема граждан и других местах, наиболее часто посещаемых населением.

Также в рамках проекта, оценочная комиссия **рекомендует** оказать **дополнительную техническую поддержку** следующим подразделениям **в порядке приоритетности**:

№	14 приоритетных районов/ городов	Подразделения ОВД	Цели и задачи	Прим. бюджет в дол США
1	Аламединский район, Чуйская область	РОВД Октябрьский ПОМ	- провести общие мероприятия; - построить новое здание ПОМа (с учетом уточнения информации о правоустанавливающих документах); - оборудовать комнату для приема граждан; - приобрести офисную технику, мебель и средства связи.	90,000
2	Лейлекский район, Баткенская область	РОВД ПОМ Кулунду	- провести общие мероприятия; - построить новое здание ПОМа; - оборудовать комнату для приема граждан; - приобрести офисную технику, мебель и средства связи.	90,000
3	Кара-Кульджинский район, Ошская область	Кара-Кульджинский РОВД	- провести общие мероприятия; - провести капитальный ремонт кровли и здания РОВД (с учетом уточнения возможности совместного финансирования с МСУ и МВД КР); - закупить автотранспорт для совместного патрулирования с вовлечением сотрудников из числа женщин и этнических меньшинств.	45,000
4	Кадамжайский район, Баткенская область	РОВД ПОМ Уч-Коргон	- провести общие мероприятия; - провести капитальный ремонт кровли и здания РОВД (с учетом уточнения возможности совместного финансирования с МСУ и МВД КР); - закупить автотранспорт для совместного патрулирования с вовлечением сотрудников из числа женщин и этнических меньшинств.	45,000
5	Джети-Огузский район, Иссык-Кульская область	РОВД	- провести общие мероприятия; - приобрести офисную технику, мебель и средства связи для общественной приемной; - закупить автотранспорт для проведения совместного патрулирования с участием женщин для обеспечения оперативного реагирования на заявления и жалобы населения.	25,000
6	Кара - Сууйский район, Ошская область	РОВД ПОМ Отуз-Адыр	- провести общие мероприятия; - приобрести офисную технику, мебель и средства связи для общественной приемной; - закупить автотранспорт для проведения совместного патрулирования с участием женщин и этнических меньшинств.	25,000
7	Ноокатский район, Ошская область	РОВД	- провести общие мероприятия; - построить комнату для приема граждан; - закупить автотранспорт для проведения совместного патрулирования с участием женщин и этнических меньшинств.	30,000

8	Сузакский район, Джалал-Абадская область	РОВД Октябрьский ПОМ	- провести общие мероприятия; - построить новое здание ПОМа (с учетом уточнения возможности совместного финансирования с МСУ и МВД КР) ; - оборудовать комнату для приема граждан.	90,000
9	Кара-Бууринский район, Таласская область	РОВД Аманбаевский ПОМ	- провести общие мероприятия; - приобрести офисное оборудование для общественной приемной.	15,000
10	Джумгалский район, Нарынская область	РОВД	общие мероприятия	5,000
11	г. Джалал-Абад	ГОВД	общие мероприятия	5,000
12	г. Ош	ГОВД	общие мероприятия	5,000
13	Ала-Букинский район, Джалал - Абадская область	РОВД	общие мероприятия	5,000
14	Аксы́йский район, Джалал - Абадская область	РОВД	общие мероприятия	5,000
	ИТОГО			480,000

В рамках проекта УНП ООН «Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудию» предусматривалось оказать содействие в пилотировании совместного патрулирования с участием женщин и этнических меньшинств. Однако обзор показал, что в большинстве исследуемых подразделений милиции процент представленности женщин и этнических меньшинств очень низкий, что не позволяет в полной степени реализовать проектные мероприятия.

Для укрепления общественного доверия к органам внутренних дел и повышению эффективности их работы оценочная миссия рекомендует Министерству внутренних дел Кыргызской Республики разработать комплекс мероприятий по повышению представленности и роли женщин и этнических меньшинств в органах внутренних дел с указанием сроков реализации и ответственных лиц.

Для разработки эффективных механизмов, направленных на формирование кадрового состава органов внутренних дел, отражающего этнический и гендерный состав населения республики, оценочная миссия рекомендует провести гендерный анализ кадровой работы и анализ этнического состава ОВД на предмет соответствия этническому разнообразию населения.

Окончательное решение по оказанию технической поддержки будет приниматься после подготовки финальной сметы **с учетом выделенного бюджета (250,000 USD)**. В случае недостатка финансовых ресурсов техническая поддержка будет оказана указанным выше подразделениям **в порядке приоритетности**.

## Приложение 1. Краткая информация о проекте

Исполняющее агентство	Управление ООН по наркотикам и преступности, Программный офис в Кыргызской Республике
Название программы	Интегрированная страновая программа содействия Управления ООН по наркотикам и преступности для Кыргызской Республики на 2014-2016 гг.
Компонент программы	Поддержка реформы уголовного правосудия в Кыргызской Республике (KGZT90)
Название проекта	Мир и доверие: равный доступ к органам правопорядка и правосудия
Цель	Повышение общественного доверия к органам внутренних дел (ОВД) посредством увеличения представленности женщин и этнических меньшинств в ОВД, усовершенствования системы подачи и рассмотрения обращений граждан и усиления гражданского контроля за деятельностью органов внутренних дел Кыргызской Республики.
Место реализации	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. г. Ош;</li> <li>2. Лейлекский район;</li> <li>3. Кадамжайский район;</li> <li>4. Аламудунский район;</li> <li>5. Джети-Огузский район;</li> <li>6. Ала-Букинский район;</li> <li>7. Аксынский район;</li> <li>8. Сузакский район;</li> <li>9. г. Джалал-Абад;</li> <li>10. Жумгалский район;</li> <li>11. Ноокатский район;</li> <li>12. Кара-Сууйский район;</li> <li>13. Кара-Кульджинский район;</li> <li>14. Кара-Бууринский район.</li> </ol>
Продолжительность	30 месяцев (с января 2014)
Бенефициар	Министерство внутренних дел Кыргызской Республики
Ожидаемые мероприятия проекта	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Разработка и утверждение внутренних инструкций, регулирующих представленность женщин и этнических меньшинств в ОВД;</li> <li>▪ Разработка и утверждение плана действий по отбору сотрудников, подготовке и повышению квалификации, продвижению по службе сотрудников ОВД;</li> <li>▪ Усиление механизмов по созданию многоэтнических и гендерно сбалансированных отделений милиции;</li> <li>▪ Усиление механизмов по поддержанию диалога между органами внутренних дел, органами местного самоуправления и населения;</li> <li>▪ Создание эффективной системы обращений граждан в ОВД;</li> <li>▪ Усиление механизмов по осуществлению гражданского контроля за деятельностью ОВД в целях усиления подотчетности и прозрачности работы ОВД.</li> </ul>

